

유럽 산림법의 전개과정과 시사점

백을선 / 임업연구원 자원계획과장

1. 서언

1961년 산림법이 제정된지 40년이 경과되었다. 산림법은 한국 임정의 근간을 이루는 법규로서 중요한 역할을 담당하여 왔지만, 사회경제적 여건이 급격히 변화되고 산림자원이 크게 늘어나면서 그 의미와 역할에 대해 다시금 되돌아보지 않을 수 없게 되었다.

본 고에서는 오늘날 산림법의 의미와 산림정책의 방향에 대해 살펴보기 위하여 유럽의 스위스, 독일, 스웨덴의 산림법의 역사와 개정동향을 살펴보고, 그것이 우리에게 주는 시사점을 정리하였다. 스위스의 산림정책은 주정부의 권한이 강력하며 세계적으로도 가장 엄격한 사업규제를 강제하고 있는 나라이며, 독일의 바덴-뷔르템베르그주는 사유림에 대한 엄격한 사업규제를 부과하면서도 「林地平衡給付金」이라는 주의 독자적인 이업보조금제도를 창설하고 있는데, 주지하는 바와 같이 이 두 나라들은 대표적인 임업선진국이다. 한편 스웨덴은 오랜 사업규제의 역사를 가지고 있으면서도 현재

「신자유주의」적인 흐름하에서 규제완화를 실시하고 있는 국가이다.

이 원고는 세계의 산림법에 대하여 다년간 연구하여 온 일본 북해도대학 石井寬教授의 연구자료를 토대로 정리하였다.

2. 유럽 산림법의 전개와 특징

산림보전과 이용의 기존법규로서 유럽 각국의 산림법 제정상황을 정리한 것이 <표1>이다.

스웨덴, 핀란드, 독일 쾰른주 등이 제2차 세계대전 직후에 산림법을 제·개정하였고, 1975년에 오스트리아가 123년만에 산림법을 전면개정하였으며, 독일도 같은 해에 처음으로 연방산림법을 제정하였다. 오스트리아와 독일 연방산림법은 환경보호에 관한 관심이 세계적으로 높아졌던 70년대의 시대적 상황을 반영하여 개발규제·환경법으로서의 성격을 지니고 있다. 그리고 90년대에 들어와 유럽 각국에서 산림법이 개정되고 있다. 스위스는 89년만인 1991년에 산림법을 개정하였으며, 스웨덴

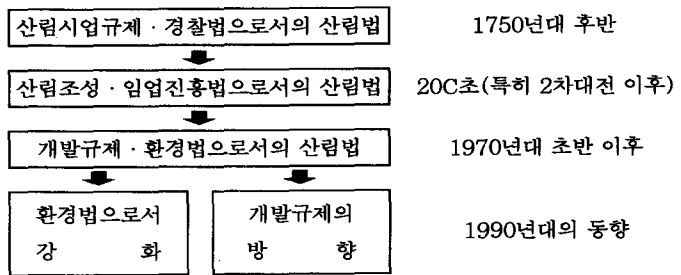
〈표 1〉 유럽 각국 산림법의 제정상황

국 가	연 도	현행법
오스트리아	1852	1975
독일연방		1975
바덴 - 뷔르템베르크	1833, 1854, 1976	1995
바이에른	1852, 1965	1974
헷센	1819, 1905, 1923, 1954	1978
구독독주	브란덴부르크	1991
작센		1991
핀란드	1928, 1967	1996
프랑스	1827, 1922, 1952, 1976	1985
폴란드	1949	1991
스웨덴	1903, 1923, 1948, 1979	1993
스위스	1876, 1902	1991

은 1993년에 국가규제를 완화한
다는 관점에서 산림법을 개정하
고 있다.

어떤 국가에서도 산림법은 그
제정된 시대배경과 깊은 관련이
있고, 산림이나 임업을 둘러싼 시
대상황이 변화함에 따라서 산림
법의 과제와 성격도 변화하지만, 〈그림 1〉은
산림법의 전개를 모델적으로 나타낸 것이다.
사적 소유권의 승인을 전제로 한 근대법으로서
의 산림법은 당초 산림시업규제·경찰법으로
서 출발한다. 그러나 산림조성이나 임도건설
등은 산림소유자의 자유재량에 맡기게 되면 계
획적으로 추진되지 않는다는 점이 명확히 되
자, 소유권보다도 이용권을 중시한 시대배경
가운데에서 임업지원책이 추가되어 산림법은
산림조성·임업진흥법적인 성격을 띄게 된다.
그리고 1970년대 이후 환경보호에 관한 관심
이 높아지면서 산림법은 개발규제·환경법으

〈그림 1〉 산림법의 전개모델



로서의 성격을 가지고 현대법으로서의 요건을
아울러 구비하기에 이르렀다.

이 시기의 특징은 많은 나라에서 자연보호
법이나 토지이용계획법이 제정되고 있고, 산림
법은 이들 법률과의 관련을 감안하여 개정되고
있는 것이다.

그리고 냉전체제가 붕괴된 1980년대 후반
이후는 자연환경문제에 대한 관심이 한층 높아
지고, 산림문제가 세계화됨과 동시에, 많은 나
라에서 국가재정이 악화되어 소위 작은 정부·
지방분권·규제완화를 추구하는 조류가 발생
하고 있다.

3. 스위스

1) 산림법 역사와 현상

스위스는 인구 722만명, 산림면적 113만 ha, 산림율 28.4%, 인구 1인당 산림면적 0.18ha의 국가이다. 연방차원의 근대적 산림법은 1876년에 시작된다.

1874년의 연방헌법 개정에 의해 연방정부는 총토지면적의 약 65%에 달하는 산악지역에 한하여 산림행정에 대한 감독권한을 얻었다. 이 헌법 제24조의 규정에 따라 연방정부는 1876년에 산악지역에만 적용되는 산림법을 제정하였다.

이 산림법은 31조로 구성되어 있지만, 제1~6조까지 공적 산림과 사유림의 구분, 보안림, 산림행정에 대한 주정부의 책임 등을 규정하고 있다. 또한 제10~15조에서는 산림유지의 원칙, 산림개간에서 허가의 필요, 공적산림의 매각 금지등을 규정하고, 제16~22조에서는 공적산림에서 보속원칙에 의한 경영안의 작성의무, 사유림에서 목재이용의 규제, 산림부산물이용의 금지와 규칙, 보안림에서의 조림실행 등을 규정하고 있다. 그리고 제23~26조에서는 연방정부에 의한 임업지원에 대해 규정하고 있고 임도건설과 신규조림은 비용의 30~70%, 재조림은 20~50%를 보조하도록 하고 있다.

1876년의 산림법이 산악지역에만 적용됨에 따라, 산림 이외의 지역에서 다양한 문제들이 발생하였으므로 1897년에는 연방헌법의 일부

개정에 의해 연방정부는 스위스 전역에 대한 감독권한을 획득하였다. 그 권한에 입각하여 연방정부는 1902년에 52조로 구성된 산림법을 제정하였다. 제1조에서 스위스 영토내의 산림정책상의 감독권은 연방정부에 있다고 규정하고 있다. 제3조에서는 공적산림과 사유림의 구분, 보안림에 대해서 규정하고 있다. 여기에서 보안림의 설정은 雪崩, 암석과 얼음의 붕괴, 地滑, 침식 및 이상 수량등의 피해를 막는 것을 목적으로 하고 있고, 보안림의 지정은 주가 실행하도록 하고 있다.

제13~25조에서는 공적산림에 대하여 규정하고 있고, 공적산림은 주의훈령에 따라 경영되어야 하며, 공유 보안림에서는 개별이 금지된다. 제26~30조까지는 사유림에 대하여 규정하고 있고, 사유보안림에서는 개별이나 유해한 작용을 하는 산림부산물의 이용이 금지되고 있다. 또한 제31~36조에는 산림유지에 대해 규정하고 있고, 산림은 감소시켜서는 안되며, 주는 벌채나 각종 피해를 위하여 조림할 필요가 발생할 경우에는 3년 이내에 조림하도록 노력하여야 할 것이라고 하고 있다. 그리고 제40~44조에는 연방정부에 의한 임업지원에 대하여 규정하고 있고, 보안림지정에 따른 각종 공사에 대해서는 50~80%, 보안림의 조림등은 30~50%, 그리고 목재반출시설에는 비용의 20%를 연방정부가 보조한다고 하고 있다.

여기에서 주목하여야 할 것은 20세기 초반에 스위스 산림면적의 약 70%가 이미 보안림

으로 지정되고 있었다는 점이다. 그리고 보안림에 대해서 보면 1902년의 산림법시행규칙이 1965년에 대폭 개정되고 주는 수질유지, 대기정화, 레크리에이션, 주민건강 등을 위하여 필요한 산림을 보안림으로 지정할 수 있도록 되었다. 그 결과 1980년대 말에는 스위스 산림면적의 약 95%가 보안림으로 지정되게 되었다. 즉 공적 산림이나 사유림을 포함하여 대부분의 산림이 보안림으로 지정된 것이다. 한편 산림의 타용도전환을 의미하는 산림개간은 엄격히 규제되고 조림이 강력하게 추진되었으므로, 1902년 이후 스위스에서는 약 25만ha 정도의 산림이 증가하고 있다.

2) 개정 산림법

1991년에 스위스는 산림법을 약 90년만에 발본적으로 개정하였다. 그 내용은 산림법을 현대사회의 요구에 대응하기 위하여 환경법적인 성격을 강화함과 동시에, 임업에 대한 보조 지원 내용을 명확히 한 것이다. 동법은 제6장 57조로 되어 있지만, 여기에서 그 개요를 보도 록 하자.

산림법 제1조는 동법의 목적을 규정하고 있고, 거기에서는 산림을 면적과 장소적 분포 차원에서 유지하고 산림을 자연에 가까운 생물공동체로서 보호하는 것을 산림 제기능 확보와 더불어 동법의 목적으로 하였다. 이와 같이 산림법의 목적중 하나로, 생물공동체로서 산림을 보호한다고 명시한 것은 산림생태계 보호를 과제로 하는 현대산림정책의 방향을 제시한 것

으로서 주목할만한 점이다. 제3조에서는 산림유지원칙을 다시 한번 확인하고, 산림면적으로 금지하고 있다. 제22조에서는 개별 및 개별과 같은 작용을 하는 수확형태의 실행을 금지하고 있다.

스위스의 개정산림법에서 주목되는 두번째 점은 보안림에 한정하지 않고 경제림을 포함하여, 공적산림과 사유림의 모두에 대하여 임지전용과 개별을 금지한 것이며, 그렇게 함으로써 1876년의 법과 1902년의 법의 중심에 위치하고 있었던 보안림규정을 개정산림법에서 삭제한 것이다. 바꾸어 말하면 모든 산림을 보안림화함으로써 사유림을 포함하여 전용원칙 금지, 개별금지라는 엄격한 시업규제를 부과했다고 볼 수 있다. 그리고 제20조의 산림경영원칙에서는 산림은 그 제기능을 영속적이며 무제한적으로 발휘하도록 경영하지 않으면 안 된다고 한 후, 州는 동식물의 種多 性を 유지하기 위하여 적당한 면적을 산림보호구(Waldreservate)로 지정할 수 있다고 하고 있다. 아울러 산림정책의 집행체제에 대해서는 지금까지 전통을 감안하여 제49조에서는 감독 권한을 연방정부에 부여하는 한편, 부정부는 제50조에서 이 법률을 실행하고 이에 필요한 규정을 공포하도록 하고 있다. 즉 구체적인 산림정책의 실행은 주정부의 권한이라는 점을 명확히 하고 있다.

여기에서 임업보조에 대하여 보면, 제35조에서 임업지원의 원칙을 규정하고 있으며 연방정부는 산림유지와 자연재해로부터 인간과 재

산을 보호하기 위한 조치, 연구·교육에 대하여 지원하도록 하고, 그 때 주는 그 재정력에 따라서 비용을 부담함과 동시에 보조금을 받는 자는 당해 비용의 일부를 부담하여야 할 것이라고 하고 있다. 즉 보조율이 대단히 높은 스위스에서도, 보조금을 수취하는 자의 자주적인 노력이 요구되고 있고, 사업비의 전액을 국비나 公費의 부담으로 하고 있지 않은 점이 주목된다. 구체적으로 제36조에서는 자연재해에 의한 국민과 재산의 보호에 대해서는 연방정부는 비용의 70%까지를 지원하며, 제38조에서는 산림계획, 조림, 종자의 획득, 임도신설등 임업업무에 대해 비용의 50%까지 지원하도록 하고 있다.

3) 베른주 산림법

1991년의 산림법은 국가 산림정책의 대강을 나타낸 법이며, 보다 상세하게는 각주가 제정하도록 하고 있지만, 1998년 1월에 스위스 26주중 10주가 산림법을 제정하고 있다. 여기에서는 1997년 5월에 제정된 베른주의 산림법에 대하여 그 개요를 보는 것으로 한다.

베른주의 산림법은 58조로 구성되어 있으며 그 목적은 거의 연방산림법과 동일하지만, 제5조에서 지역산림계획의 목적은 산림에서의 공공적 이익의 확보에 있고, 국토계획과의 연계성을 감안하여 추진할 것을 확실히 하고 있다.

제8조에서 산림경영은 소유자가 실행하는 것이며, 경영계획의 입안은 소유자의 자유의지에 의하도록 하고 있다. 그러나 산림내에서 벌

채하는 자는 제10조에 따라 허가가 필요하다. 그리고 제21조에서는 主民들의 입산권을 보증하고 있다. 제28조에서 雪崩, 地滑, 낙석, 침식 등 자연재해 방지의 1차적인 책임은 주정부에 있지만, 시·군도 주거지와 주민의 안전을 도모하기 위해 자연재해를 방지할 책임이 있다. 제32조에서 주의 임업지원을 규정하고 있지만, 주는 연방정부가 산림법의 규정에 따라 제공하는 지원틀내에서 보조하도록 하고 있고, 주의 지원액은 최대 50%이다.

이와 같이 스위스의 현행 산림법은 산림생태계의 보호, 개간금지·개발금지 등 대단히 엄격한 시업규제를 산림을 전체에 부과함으로써 국민의 산림정책에 대한 기대·요망에 부응하도록 하고 있으며, 동시에 두터운 임업지원을 하도록 하고 있다. 글고 연방정부는 산림정책에 대한 감독과 재정상의 지원조치를 하며 실제 산림정책의 실행은 주정부의 권한으로 되어 있다. 또한 시군유림이 스위스의 전산림면적의 68%를 차지하므로 시군의 역할이 매우 크다는 특징을 지니고 있다. 그러한 의미에서 스위스의 산림정책은 생태계의 보전을 중시하고, 지방분권화를 과제로 하는 현대 산림정책의 대표적 사례로 볼 수 있을 것이다.

4. 독일

1) 연방산림법

선진국의 대부분이 풍요로운 사회, 고도정보화사회로 이행하고, 임정이 국민의 레크리에

이선 요구나 환경보전의 과제에 대응하기 위한 산림의 다목적 관리를 과제로 하는 정책단계에 이르고 있다. 그러한 현대법적인 산림법의 성격을 상징적으로 나타내고 있는 것으로서 獨逸聯邦산림법과 바덴-뷔르템 베르그州的 산림법을 사례로 그 주요사항을 살펴보도록 한다. 또한 1975년에 제정된 獨逸聯邦산림법은 임정의 큰 틀을 정하고, 상세한 것은 州의 산림법에서 정하도록 하고 있다.

獨逸聯邦산림법에서 주목할 만한 점은 제1조에서 산림의 제기능을 규정하고, 산림에는 목재생산기능, 환경·물순환계·대기정화 등 보호기능, 레크리에이션 기능이 있다는 것을 명확히 규정하고 있다는 점이다. 산림의 이러한 기능들로부터 산림법의 목적으로서 산림을 유지하고 필요에 따라 증가시킴과 동시에 질서에 입각한 산림시업을 지속적으로 추진하고 있다. 이와 같은 산림의 보호기능과 레크리에이션 기능을 제1조에 명확히 규정함으로써 임정이 환경보전과 레크리에이션 시책에 적극적으로 대응할 경우의 법적 근거를 부여하고 있다. 다음에 중요한 것은 제6조에서 산림기본계획의 책정에서 국토계획과 州계획의 목표를 준수하도록 함과 동시에, 제7조에서는 역으로 산림기본계획상의 과제는 州계획이나 국토계획에서 포함시키도록 하고 있다. 임정이 州계획이나 국토계획과 관련되어 수립되고 있다는 점을 주목하여야 할 것이다.

그리고 제9조에서는 산림의 유지에 대하여 규정하고, 산림은 소관관청의 허가를 받는 경

우에 한하여 타용도로 전용할 수 있도록 하고 있다. 제11조에서는 산림소유자의 의무로서 산림은 질서바르게 지속적으로 시업하여야 한다고 하여 재조림을 의무화하고 있다. 제12조에서는 보안림에 대하여 규정하고, 산림은 공중에 위협, 현저한 손해나 부하를 막는 경우에는 보안림을 지정할 수 있다. 제13조에서는 산림을 레크리에이션 목적을 위하여 보전·관리할 필요가 있는 경우에는 州는 레크리에이션림으로 지정할 수 있도록 하였고, 제14조에서 국민의 입산권에 대하여 규정하고, 누구든지 레크리에이션 목적을 위하여 사유림을 포함한 모든 산림에 출입할 수 있도록 하였다. 아울러 제41조에서는 임업지원에 대하여 규정하고, 임업은 제1조의 규정에 입각한 산림의 이용기능, 보전기능, 레크리에이션기능을 높이기 위해 공적으로 지원되어야 한다고 하였다. 여기에서 주의를 요하는 것은 독일연방산림법의 임업지원은 산림의 제기능의 유지와 증진을 실현하기 위한 지원이라는 논리로 되어 있다는 점이다.

이상이 獨逸 산림법의 주목할만한 규정이지만, 이것들이 전체적으로 기능하여 산림법이 개발규제·환경법으로서 나타난다. 또한 국토정책이나 지역정책중에서 산림을 위치시키고 있는 것에 獨逸聯邦산림법의 특징이 있으며, 현대적인 산림에 대한 사회경제적인 요청에 대응한 제도적 선진성이 돋보인다.

2) 독일 바덴-뷔르템베르그州 산림법

독일 바덴-뷔르템르그州는 인구 1,030만

명, 산림면적 135만ha, 산림율 38%, 인구 1인당 산림면적은 0.14ha의 독일의 한 주로서, 1952년에 구바덴주와 舊뷔르템베르그주가 합병하여 성립된 것이다. 이 주의 임업은 근자연적 임업을 추진하고 있으며, 바이에른주의 임업과 더불어 오늘날 독일임업을 대표하고 있다. 그리고 州는 사유림에 대한 엄격한 영림감독을 실행함과 동시에, 산림생태계의 보전에 유의하면서 시책을 펼치고 있는 주이다.

바덴주에서 근대적 산림법은 1833년에 시작되지만, 그 전에 19세기 초두의 독일 동향에 대하여 살펴본다. 당시 독일 등에서도 가장 큰 나라였던 프로이센은 1811년 土地布告에 의하여 한림을 포함한 모든 토지의 이용은 제3자의 권리를 훼손하지 않는 한 토지소유자의 의지에 위임하도록 하였다. 그 결과, 당시까지 산림에 부과되고 있었던 개간의 허가, 산림황폐의 금지, 조림의무 등 사유림경영에 관한 제약은 프로이센에서는 완전히 없어진 것이다. 따라서 사유림에 대한 행정, 즉 영림감독과 임업의 지원은 실행되지 않고, 산림관의 역할은 국유림의 관리를 담당하는 것뿐이었다. 이와 같이 프로이센의 임정은 사회적인 규제가 없는 자유주의적인 것이었다는 점에 다시 한번 유의할 필요가 있다.

바덴주는 본래 프랑스와 인접하고 있어서 자유주의적인 색채가 강한 곳인 관계로 소유권의 제한과 오랜 산림규제가 의회에서 문제시되었다. 그 결과 1821년에 사유림의 국가고나라가 폐지되고, 1831년에는 개간허가와 황폐금

지가 폐지되었다. 이리하여 1833년의 산림법은 사유림의 규제를 철폐하면서, 주로 단체유림의 국가관리가 과제로 되었다. 그러나 사유림규제의 해제는 산림상태를 개선하지 못하고 역으로 악화를 초래하였다. 특히 농가림의 황폐가 현저했다고 일컬어지고 있다. 그러한 상황과 1848년 혁명의 실패에 의한 보수세력의 대두는 사유림을 어느 정도의 규제하에 둘 수 있게 되었으며, 1854년에는 산림법이 개정되게 되었다.

1854년 산림법에서 추가된 사유림에 관한 주요조항에 대해 보면, 제87조에서 산림의 자유로운 이용과 관리는 소유자의 권한이라고 명확히 규정한 후, 제89조에서 산림관청의 허가 없는 산림개간, 질서없는 경영에 의한 산림황폐는 금지하도록 하였다. 또한 개별 내지 개별에 유사한 벌채는 산림관청의 허가를 얻지 않으면 아 되도록 규정하였다. 제90조에서는 모든 조림가능한 산림은 조림에 의해 다시 산림으로 하지 않으면 아 되도록 하고 있다.

바덴주에서 주목되는 것은 모든 사유림에 대하여 개간의 금지와 개별의 허가, 조림의무를 부과하였으므로 보안림제도의 도입이 방개된 것이다. 전술한 스위스의 경우는 보안림지정을 축으로 하여 엄격한 시업규제를 부과하였다. 칼 하젤(Kal Kasel)은 이것에 대하여 바덴주의 산림법은 보안림제도를 도입하지 않았으므로, 보안림의 지정근거와 그 기능에 관한 설명의 곤란성으로부터 회피할 수 있었는데, 그 점에 바덴주의 산림법의 우위성이 있다고 평가

하고 있다.

그리하여 바덴주에서는 1970년대 초반까지 보안림이 존재하지 않고, 사유림의 시업규제는 영림감독제도만으로 실행되어 온 것이다. 또한 뷔르템베르크주에서는 1911년에 산림을 보호하기 위하여 보존림제도(Bannwald)를 창설하고 있다. 이 제도는 보안림제도와 같이 지역지정하여 시업규제를 부과하는 것이 아니라, 산림을 보호하는 것을 목적으로 창설된 것이다.

1976년에 제정된 바덴 뷔르템베르크주의 산림법은 독일 각주의 산림법중에서도 가장 충실한 산림법으로 평가되고 있다. 동법의 주요 조항을 보면, 5조에서 산림기본계획은 국민생활 및 경제발전에 필요한 산림의 제기능의 확보를 목적으로 한다고 규정하고 있다. 제9조에서는 산림은 중급 산림관청의 허가가 있는 경우에 한하여 전용할 수 있다. 그리고 제12조에서 산림소유자는 산림을 지속적으로, 육성관리적으로, 계획적으로 그리고 전문지식에 입각하여 시업하여야 한다고 하고, 제15조에서 4ha 이상의 개별의 산림관청의 허가가 필요하다고 하고 있다. 제29에서는 보안림에 대하여 토지보안림과 유해 환경작용에 대한 보안림의 2종을 지지하고 있다. 토지보안림은 침식의 위험이 있는 장소에 대하여 지정한다. 그리고 제32조에서는 바덴-뷔르템베르크주 독자적인 산림보호제도로서 보존림과 보호림제도를 규정하고 있다. 보존림에서 식생의 추이는 자연에 위임되고 있으며 시업의 실시는 금지된다. 또한 보호림(Schonwald)에서는 시업의 실시를

전제로 하여 택벌림이라면 택벌린 특유의 임분구조를 유지하는 것이 과제이다. 바덴-뷔르템베르크 주의 경우 산림행정의 주체는 주이지만, 산림관청의 임무와 역할에 대해서는 제62조부터 73조까지 규정하고 있다.

이와 같이 바덴-뷔르템베르크주의 산림법은 환경보전을 배려한 산림법으로 되어 있지만, 한층 환경보전을 중시하는 방향으로 1995년에 주산림법이 개정되고 있다. 그 주된 내용은 제7조 4항을 추가하여 산림의 제기능은 산림기능도에 의해 파악하고, 귀중한 동식물 등 산림 비오톱은 비오톱의 지도화를 통해 평가하도록 하였다. 그리고 제30조에 A항을 추가하여 비오톱보안림을 신설하고 있다. 이 보안림은 산림내의 귀중한 생태계나 동식물의 서식지역을 보호하기 위하여 설정된 것이다. 아울러 제13조를 개정하고 개별허가를 이전의 4ha에서 1ha로 변경하여, 1ha 이상의 개별은 산림관청의 허가를 받도록 벌채규제를 한층 강화하였다.

바덴-뷔르템베르크주는 사유림에 대하여 질서있는 합자연적인 시업의 실행, 전용허가, 재조림의 의무, 1ha 이상의 개별허가 등 엄격한 시업감독을 실시함과 동시에, 비오톱 보안림이나 보존림, 보호림 등 독자적인 산림보호제도를 창설하여 환경보전을 중시한 산림정책을 실행하고 있는 것이 특징이다.

(3) 브란덴부르크주의 산림법

1989년의 일련의 동구혁명에 의해 이전의

사회주의국에서 자본주의체제로의 체제전환과정이 진행되었지만, 그 과정이 정착됨에 따라 시장경제시스템에 대응한 산림법이 각국에서 제정되고 있다. 구동독에 속하는 브란덴부르크주에서는 1991년에, 작센주에서는 1992년에 獨逸聯邦산림법의 규정을 준수한 州산림법이 각각 제정되고 있다. 여기에서는 브란덴부르크주의 산림법에 대해서 살펴본다.

브란덴부르크주의 임업은 과거 獨逸임학의 중심에 위치한 프로이센 임업의 전통을 계승하고 있으며, 同州가 聯邦산림법에 입각하면서도 어떠한 산림법을 제정했는가는 흥미로운 일이다. 同州의 산림법은 6장 51조로 구성되어 있다.

聯邦산림법의 규정에 의하지 않는 州의 독자적인 조항을 보면, 환경에 대해 배려한 제5조에서는 산림관리에서 환경, 자연의 순환계, 자연의 이로움을 유지하여야 한다고 되어 있다. 그리고 개별의 제한을 정한 제10조에서는 3ha이상의 개별은 허가가 필요하다고 되어 있다. 브란덴부르크주에서는 개별이 통상 시업형태이므로 3ha 이항의 개별에 대해 허가를 얻도록 한 것은 주목할 만한 변화이다. 임도건설에 대하여 규정한 제15조에서 임도는 경관형성, 임지등을 훼손하지 않도록 건설·유지하여야 한다고 되어 있다. 그리고 산림보호에 대하여 규정한 제23조에서는 산림소유자는 동식물의 피해 등 보호를 하여야 할 책임이 있다고 하고 있다. 同州의 산림법에서 특징적인 것은 산림화재의 위험지대 구분에 대하여 규정한 제

25조이며, 州의 산림관리국은 산림지대를 산림화재의 위험도에 따라 구분하고 있다.

이와 같이 브란덴부르크주의 산림법은 聯邦산림법에 입각하면서도, 지금까지의 同州의 임업의 역사를 반영하여 시업에 관한 조항을 몇 가지 추가하고 있는 점이 주목된다.

5. 스웨덴

(1) 산림법의 역사와 현상

스웨덴은 인구 882만명, 산림면적 2,444만 ha, 산림율 59.4%, 인구 1인당 산림면적 2.8ha인 나라이다. 스웨덴의 사유림은 주로 시업규제에 의해 영림감독을 하여 온 역사를 지니고 있었지만, 최근 국유림의 민영화와 더불어 중앙정부에 의한 시업규제가 완화되어 산림소유자의 자유재량이 확대되고 있는 점이 주목된다. 동국의 산림정책은 뉴질랜드와 더불어 규제완화시대의 대표적인 사례로 보여진다.

스웨덴의 근대적 산림법은 1903년에 시작된다. 이 법에서 산림의 재생을 어렵게 하는 벌채는 허가되지 않으며, 재생을 어렵게 하는 벌채를 실행하는 자는 갱신을 확실하게 하는 수단을 취해야 할 것이라고 하고 있다. 이 법의 특징은 영림지도기관으로서 도단위로 임업위원회를 설치한 것이다. 24개 도 임어부위원회는 중앙정부로부터는 독립된 조직이며, 그 구성은 지사로부터 지명된 위원장, 도의회에서 지명된 위원, 그리고 통업회로부터 지명된 위원의 3명으로 구성되어 있다. 이 위원회는 전

문적 훈련을 받은 산림관의 조언을 받으면서 업무를 추진했지만, 위원회는 감독권한을 지닌 자로서가 아니라 소유자에 대한 조언을 하는 것이 요구되었다. 구체적인 업무로서는 소유자에 대한 정보의 제공, 종자나 묘목의 제공, 소유자의 의뢰에 입각한 벌채목의 선정 등이었다. 당시 스웨덴에서는 인공조림을 하는 자는 거의 없었으며, 갱신방법은 모수법에 의한 천연갱신이 보편적이었다는 점에 유의할 필요가 있다. 또한 1903년법에는 보안림의 규정이 있으며, 모래가 움직이는 해안선이나 수목한계지대에 보안림이 설정되고, 거기에서는 산림관이 선목한 수목 이외의 벌채가 금지되었다.

1918년에 산림법에 개정되었다. 그것은 제1차 세계대전중에 유령림이 벌채된 것에 대응한 것이며, 그 주된 내용은 임분의 성장에 있어 필요한 간벌 이외의 약령림(若齡林)의 벌채를 금지한 것이다. 약령림의 정의에 대해서는 수종과 입지에 따라 다르지만 약 40~60년생까지의 임분을 가리키고 있었다. 1923년에 다시 산림법이 개정되어 산림사업의 규제가 한층 명확하게 되었다. 우선 벌채에 대해서는 약령림이 벌채는 임분생장에 공헌하는 간벌 이외는 금지되며, 또한 노령림에 대해서는 갱신이 보장되지 않는 벌채는 실행해서는 안 된다고 하였다. 또한 벌채개소에서 갱신이 충분하지 않을 때에는 산림소유자는 갱신에 필요한 수단을 취하여야 할 것이며, 인공조림등의 수단도 고려하여야 할 것이다. 만약 산림소유자가 갱신 작업을 실시하지 않은 경우에는 도입업위원회

가 고유자의 부담으로 조림을 실행한다고 하고 있다.

1941년에 전국임업위원회가 설치되고 있다. 많은 도입업위원회는 국가통제와 연계되는 전국임업위원회의 설치에 반대했지만, 1930년대에 중앙정부로부터 도입업위원회에 보조금이 증가되었다는 사정도 있어 전국임업위원회의 설치가 용인되게 되었다. 그러나 당시까지의 경위로부터 전국임업위원회는 도입업위원회에 대한 조언기관으로서의 위치에 머물렀이 요구되고 있었다.

제2차세계대전후인 1948년에 산림법이 개정되었다. 그 배경으로서 목재수요가 증대하여 보다 많은 목재를 안정적으로 공급할 것이 요구된 것이다. 1948년 개정시 도입업위원회의 대부분은 산림소유자의 자주성을 존중하는 차원에서 정보, 기술적원조 및 보조금 제공이라는 차원에서 산림법의 개정이 필요없다고 하였지만 임산업자나 노동조합등이 산림법의 개정을 지지하였으므로 1948년에 산림법이 개정되게 되었다. 이 법은 44조로 구성되어 있으며, 제2조에서 산림과 임목은 만족할 수 있는 경제적 이익을 올리고, 또한 매년의 생산이 균등하게 될 수 있도록 목재생산능력을 충분하게 활용할 수 있도록 경영·이용하여야 한다고 규정하였다. 제6조에서 생육 도상의 산림벌채는 임분의 성장에 공헌할 수 있는 간벌 이외엔은 하여서는 안 된다고 벌채구제를 하였다. 그리고 제14조에서는 벌채후에 모수(母樹)가 충분히 남아있지 않는 경우, 산림소유자

는 갱신을 확실하게 하는 수단인 강구가 의무화되었다. 또한 도입업위원회에 대해서는 제4조에서 규정하고, 이 위원회는 도내의 산림이 산림법의 규정에 따라 경영될 수 있도록 감독하여야 할 것이라고 규정하였다. 전국입업위원회에 대해서는 제5조에서 규정하고, 본법의 규정에 의해 도위원회의 활동을 감독하고, 필요한 조언과 지도를 하여야 한다고 하였으며, 제22조에서는 갱신관리와 보안리에 대하여 규정하고 있다.

(2) 개정 산림법

스웨덴은 1990년대의 입장에서 환경을 중시하면서도 규제완화를 수행하는 조류를 대표하는 나라이다. 우선 동국의 1979년 산림법의 내용을 살펴보자.

21조로 구성되는 1979년의 산림법은 당시까지 스웨덴 산림법의 전통을 받아 산림사업규제법으로서 존재하고 있었다. 그 주요조항을 살펴 보면, 제1조에서는 산림의 목재생산능력을 이용하여 임지와 임목은 영속적으로 높게 가치있는 목재를 공급하도록 경영하지 않으면 안되도록 하였다. 제6조에서는 새로운 임분에서는 밀도나 구성 측면에서 만족할 수 있는 갱신방법을 채용하여야 한다고 하고, 제10조에서 산림소유자에게는 새로운 임분을 수립하고, 육성하는 책임이 있다고 소유자의 의무를 규정하였다. 그리고 제12조에서는 새로운 임분에서는 밀도나 구성 측면에서 만족할 수 있는 갱신방법을 채용하여야 한다고 하고, 제10조에

서 산림소유자에게는 새로운 임분을 수립하고, 육성하는 책임이 있다고 소유자의 의무를 규정하였다. 그리고 제12조에서는 벌채에 대하여 규정하고 임분보육을 위한 제벌이나 간벌, 벌기에 도달한 임분의 개별이외의 실행을 금지하고 있다. 그리고 제17조에서 산림소유자는 벌채를 어떻게 실행했는가를 部林業局에 통지하도록 하였다. 이와 같이 1979년의 산림법은 목재생산의 지속적공급을 확보하는 관점에서 산림사업에 관한 조림과 벌채에 대해 규정하고 있는 것이 특징이다. 자연보호에 대한 배려에 대해서는 제21조에 정부 혹은 공적기관은 예를 들면 개별의 규모, 신규조림, 임도 등 산림경영에서 고려하여야 할 자연보호상의 규제를 할 수 있도록 하였다.

이와 같이 1979년법에 몇 가지 새로운 규정이 추가되었지만 산림사업규제법으로서의 범위를 초월한 것이 아니라, 전술한 스위스나 독일과 같은 현대산림법으로서의 전개는 볼 수 없다. 또한 당시까지 상대적으로 자립성을 지니고 있었던 도입업위원회는 1981년에 중앙정부의 조직으로 되었다.

이에 대해 33조로 구성된 1993년의 개정산림법에서는 제1조에서 산림은 국가적 자원이며, 그것은 가치있는 생산을 함과 동시에 종의 다양성을 유지하도록 경영되어야 할 것이라고 하고, 종래의 목재생산을 중시하는 입장에서 스다연환경을 중시하는 방향으로 변화하고 있다. 이와 같은 문맥으로 보아 제22조에서는 너도밤나무, 참나무, 피나무, 단풍나무, 느릅나무

무, 물푸레나무 등의 활엽수를 가치있는 활엽수로 규정하고, 제28조에서는 선정된 가치있는 활엽수림의 갱신을 확실하게 하기 위한 보조금은 공적자금으로 지불되도록 하고 있다. 또한 순록 사육에 대한 시업상의 배려가 규정되어 있는데, 예를 들면 제31조에서는 다양한 산림경영상의 수단의 실행에서 순록 사육상의 요구물을 배려하도록 규정되어 있다.

이와 같이 개정 산림법은 한편으로는 현대사회가 요구하는 자연환경보전에 대한 배려를 볼 수 있지만, 벌채에 대해서는 규제가 크게 완화되고 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 전술한 1979년 산림법의 제벌, 간벌, 개별에 관한 규정과 제17조의 벌채통지규정이 1993년 법에서는 삭제되었으며, 새로이 작성된 제10조에서는 임지의 벌채는 새로운 임분의 수립을 촉구하고, 현존 임분의 발전을 촉구하여야 할 것이라는 단순한 노력규정으로 후퇴하고 있다. 결국 스웨덴의 개정산림법은 자연환경보전 측면에서는 내용이 충실하지만, 산림사업측면에서는 벌채규제를 완화하여 산림소유자의 자유재량에 위임하도록 되었다.

이와 같이 스웨덴의 임업은 산림·임업에서 환경측면의 규제강화와 산업측면의 규제완화 방향의 행정개혁이 진행되고 있는서 위치시키고 있다.

6. 산림정책의 시사점

이상에서 스위스, 독일, 스웨덴의 산림법에

대하여 살펴본 바와 같이 최근 자연보호나 환경보전을 요구하는 국민의 여론 고조에 대응하여, 많은 나라에서 산림법을 발본적으로 개정하고 있는 점에 주목하여야 할 것이다. 그 방향은 산림법에 환경보호·개발규제법으로서의 성격을 보다 강력하게 부여하는 것이며, 그렇게 함으로써 산림법과 산림정책에 대한 국민의 신뢰를 확보하고자 하고 있는 것이다.

- (1) 산림정책의 논리와 방침을 국민들에게 보다 알기쉽게 설득력이 있는 것으로 하는 것이다. 우리나라의 산림정책도 과거와는 달리 많은 성과와현대성을 추구한 측면을 볼 수 있지만, 아직가지도 중앙정부가 수립하는 산림정책에 대하여 국민 각층으로부터 불신과 반발이 있다는 점은 관과해서 안될 것이다.
- (2) 산림법을 산림정책의 기본법규로서 설정하여 개정함과 동시에, 산림법의 개정과 확충을 하여 환경보호·개발규제로서의 성격을 강화하는 것이다. 아울러 산림정책이 국민이 요구하는 자연보소, 환경보전의 요구에 대응하기 위해서는 산림의 제기능에 대한 명문규정을 산림법에 포함시켜야 할 것이다. 1991년의 스위스 산림법에서는 산림의 면적과 공간적배려에 대하여 유지함과 동시에, 자연에 가까운 생물공동체로서 보호하고 산림이 보전기능, 후생기능, 이용기능을 종합적으로 발휘하도록 하

고 있다.

(3) 장기적으로 산림계획 편성의 권한을 대폭적으로 지방자치체에 위양하여야 할 것이다. 또한 산림의 기능구분과 지대구분을 산림정책상의 수법으로서 명확히 위치시켜야 할 것이다. 거기에서 유의하여야 할 것은 산림기능구부느이 실행은 보안림제도의 개정과 연계된다는 점을 염두에 두고 추진해야 할 것이다.

(4) 임업의 위치설정과 임업지원책의 이유에 대하여 산림법에서 명확히 규정하여야 할 것이다. 이제까지 조림이나 임도의 설치는 목재생산을 위한 기반으로 파악되고, 그 기반투자를 원활하게 하기 위하여 조성한다는 논리가 강하였다. 그러나 1975년의 독일 연방산림법에서는 산림의 제기능을 유지·증진시키기 위하여 임업을 활성화시키지 않으면 안 된다고 하고 있다. 산림을 정비하고 산림의 다면적인 기능을 유지·증진할 것을 목표로 하고, 그 실현 수단으로서 임업과 산촌을 어떻게 진흥시킬 것인가의 논리를 명확히 사지 않으면 안 된다. 그러한 관점에서 임업과 산촌에 대한 지원논리를 발본적으로 재구성하는 것이 급무라고 생각된다.

(5) 인구밀도와 산지의 비율이 높고, 산림의 지역성이 현저한 나라에서는 산림은 다양한 기능을 발휘하고있고, 사유림이라고 하더라도 일정한 공적규제를 받는 것을 당연한 일이다. 따라서 산림을 정비하고, 산림의 다면적기능을 종합적으로 증진시키기 위해서는 산촌진흥과 더불어 중앙정부나 지방자치체로부터의 재정적 지원이 불가결하다.

또한 산림정책이 세계화되고, 산림문제가 각국의 수뇌차원에서 논의되는 한편으로, 지방화와 주민참가가 요구되어 파트너쉽형의 산림정책의 확립과 실행이 강조되고 있는 것이 현대인 것이다.

